

「ホームヘルパーが抱えるジェンダー課題」(2)

——長野県栄村の「げたばきヘルパー」調査報告——

杉 本 貴代栄
Kiyoe SUGIMOTO

Gender Issues for Care Workers (2)
A report for “Neighborhood Helpers” in Sakaemura, Nagano, Japan

はじめに

2006年度に続いて、2007年度も人文・社会科学研究所の研究費助成を受けて、「ホームヘルパーが抱えるジェンダー課題」の継続研究を行った。2006年度は名古屋市を中心として、ホームヘルパーとして働く女性60人を対象とした聞き取り調査を行い、彼女たちが抱える仕事・生活・介護役割に関する課題を明らかにしたが、2007年度は「特徴ある介護活動」を行っている自治体や組織を取り上げて調査を行うことを目的とした。その一つが、長野県栄村が行っている事業である「げたばきヘルパー」制度であった。ここでは、現地に赴いて行った調査結果を報告することにする。

長野県栄村の「げたばきヘルパー」という制度は、介護保険の「工夫」のひとつとして各メディアが取りあげたこともあり、かなり「有名な」制度である。高齢者比率が4割を超える栄村の集落は広域にわたっていて、かつ冬の豪雪は日本一という地域である。一般的な介護保険の受け手としての介護活動は、そもそも成立しない事情があった。そこで栄村では居宅介護を成立させるために、高橋彦芳村長の発案により介護保険の始まる前年から、村民を対象にしたホームヘルパー3級と2級の講習を開催し、それを終了した人を村の介護事業である社会福祉協議会の「げたばきヘルパー」として登録することを始めたのだった。げたばきで行ける範囲の有資格の住民が、隣近所の助け合いの精神に基づいて都合の付くときに出勤する、ある程度の対価がある制度として創設したのである。介護保険の初年度には、50歳代の主婦を中心に95名の住民が登録した。現在では、113名が登録している。介護保険が赤字になる自治体が多いなかで、低額で居宅介護を実行している例として、『WEDGE』（2006年12月号）、「産経新聞」（2007年9月11

日)、「中日新聞」(2008年1月1日～29日)、NHK テレビ等に取りあげられた。一種の「奉仕の心」「助け合いの精神」を求められる「介護保険下でのげたばきヘルパー」とは、本研究がテーマとしている女性介護者が抱えるジェンダー課題を表象しているのではないだろうか。あるいは「げたばきヘルパー」として活動する女性たち自身は、どのように折り合いを付けているのだろうか。このような疑問から「げたばきヘルパー」の現状について調べることにして、2007年9月に村長、社会福祉協議会、「げたばきヘルパー」への直接の聞き取り調査を実施した。

1) 栄村の高齢者の生活



<図1：栄村の位置（出典は長野県「長野県栄村視察資料」）>

長野県の最北部、新潟県との県境に位置する栄村は、長野市からJR 飯山線で約2時間、距離にして約100キロの所に位置する山村である。人口が2500人余りであるが、65歳以上の高齢者が1,062人を占め、高齢化率は42%を超えている。一人暮らしの高齢者が210人、二人暮らしの高齢者世帯も192世帯にのぼる。しかし寝たきりの高齢者は5人、広域地域での高齢者施設（グループホーム、養護老人ホーム、介護老人保健施設等）に入居している高齢者は24人である。つまり村全体としてみると、極めて健康な高齢者が多い村である。また、自宅で暮らしている高齢者だけをみると、ほとんどが元気な人である。言い換えれば、元気でなければ村で暮らすことはできないということだろうか。調査時点で、ホームヘルパーが派遣されていた世帯は、15世帯でしかなかった。

| | 男 | 女 | 全体 |
|-------|--------|--------|--------|
| 人 口 計 | 1,195人 | 1,320人 | 2,515人 |
| 平均年齢 | 51.2歳 | 56.1歳 | 53.8歳 |
| 65歳以上 | 432人 | 630人 | 1,062人 |
| 高齢化率 | 36.15% | 47.80% | 42.27% |
| 最高年齢 | 97歳 | 99歳 | |

<表 1：栄村の高齢者人口（2007年 1 月現在）（出典は図 1 と同じ）>

| | | |
|-------------|-----|-----|
| ひとり暮らし高齢者 | 男 | 45 |
| | 女 | 165 |
| 二人暮らし高齢者 | 世帯数 | 192 |
| 寝たきり高齢者 | 男 | 2 |
| | 女 | 3 |
| グループホーム入所者 | | 2 |
| 介護療養型病床群利用者 | | 3 |
| 介護老人保健施設利用者 | | 16 |
| 養護老人ホーム入所者 | | 3 |
| ヘルパー派遣世帯数 | | 15 |

<表 2：栄村の高齢者の状況（出典は図 1 と同じ）>

2) 「げたばきヘルパー」の仕組みと現状

介護保険の実施に対応するために創設された、村が運営する24時間安否の確認と介護ができる御近所による制度である「げたばきヘルパー」には、現在113名が登録している。通常の介護事業所の制度に当てはめれば、いわゆる「登録ヘルパー」である。持っている資格は、3級ヘルパーを59人が、2級ヘルパーを53人が、1級ヘルパーを1人が所持している。村でははじめ、介護保険実施1年前の1999年に、3級ヘルパー資格取得講座を開いたのだが、その受講者からの要求があり、翌年から2級の講座も開講したという経過がある。ただし、これらの資格を持つ人が全員村の講座で取得したわけではなく、講座開催時期の都合等の理由により、外部の講座で2級の資格を取得した人もいる。

113名の「げたばきヘルパー」は、村内を8地域（小学校区）に分けて、1地域9人から22人で担当している。この人数であれば、人口14人にヘルパー1人、5戸にヘルパー1人、という比率となる。ちなみに社協の常勤ヘルパーは2名だけである。介護保険開

始時には3名いたのだが、その後1名が定年となり、補充せずに現在に至っている。社協の常勤ヘルパー2名を核に、「げたばきヘルパー」を必要に応じて活用することで、介護保険の効率的な運用を行っているわけである。

113名の「げたばきヘルパー」全員が女性ではないが、性別は大きく「中高年女性」に偏っている。40歳から69歳の女性が全体の75%を占め、70歳代の女性を入れると9割近くなる。男性の「げたばきヘルパー」も6名いるが、うち5名が60歳以上で（あとの一人は50歳代）であり、後述するように活動している少数のヘルパーのなかには入っていない。

| | 1999年 | 2000年 | 2001年 | 合計 | 2007年 |
|-----|-------|-------------------|-------|-----|-----------------|
| 3 級 | 95人 | 65人 | | | 59人 |
| 2 級 | | 42人 (3 級所持者対象) | 23人 | 65人 | 53人 (1 級) 1人 |
| | | | | | 113人 |

<表3：げたばきヘルパーの数と資格（出典は栄村社会福祉協議会「げたばきヘルパー」>

| 年 齢 | 女 性 | 男 性 |
|---------|-----|-----|
| 20歳～29歳 | 2 | |
| 30歳～39歳 | 6 | |
| 40歳～49歳 | 21 | |
| 50歳～59歳 | 28 | 1 |
| 60歳～69歳 | 35 | 3 |
| 70歳以上 | 15 | 2 |
| 合計 | 107 | 6 |

<表4：げたばきヘルパーの性・年齢（出典は表3と同じ）>

「げたばきヘルパー」への報酬は、生活援助1時間1000円(移動料500円)、身体介護1時間1500円(移動料750円)である。この金額は、昨年私たちが名古屋市で行った調査から明らかになったヘルパーの報酬と比べると、決して低い金額ではない。ちなみに介護保険から支払われる介護報酬への給付は、家事援助が1530円、身体介護4020円、複

合型が2780円であり、各事業所はそれぞれの経費を計上し、それぞれヘルパーへの報酬を決めている。

「げたばきヘルパー」の活動内容は、ホームヘルプサービスが中心ではあるが、それだけではなく多岐にわたっている。村の中心部にある社会福祉協議会の建物のなかにあるデイサービスでの介護、そこでのショートステイの介護、配食サービス、安心コール（訪問、または電話で安否を確かめること）である。しかしこの背景には、ホームヘルプサービスを必要とする世帯が15世帯しかないという現状がある。つまり「げたばきヘルパー」とは居宅介護を本来の目的として創設された制度ではあるのだが、ホームヘルパー派遣の要請が少ないため、さまざまな活動もカバーするようになったのである。サービス内容による賃金支払額を見ると、平成18年度(約400万円)、19年度(約430万円)ともにデイサービスが飛び抜けて多い。もちろん、活動時間も飛び抜けて多い。しかし広域の山間部である村では、デイサービスに参加できる「げたばきヘルパー」は8地域中の1地域だけである。本来の「げたばきヘルパー」の出番が少ないこと、つまり、仕事としての「量」が確保されていないという不満は、以下の聞き取り結果からも明らかとなった。

(1) 平成18年度活動状況

| サービス内容 | 人数 | 日数、時間 | 賃金支払額 |
|------------|-----|---------|-----------|
| デイサービス | 133 | 毎日 | 3,995,081 |
| ショートステイ | 27 | 74回数 | 791,360 |
| ホームヘルプサービス | 135 | 1,117時間 | 1,944,500 |
| 配食サービス | 38 | 1,566個数 | 469,800 |
| 安心コールサービス | 188 | 1,468回数 | 461,600 |
| 合 計 | 521 | | 7,662,341 |

(2) 平成19年度計画

| サービス内容 | 日数、時間 | 賃金見込額 |
|------------|----------|-----------|
| デイサービス | 毎日 | 4,311,000 |
| ショートステイ | 6 回数 | 72,000 |
| ホームヘルプサービス | 12,000時間 | 2,205,000 |
| 配食サービス | 1,800個数 | 520,000 |
| 安心コールサービス | 2,300回数 | 660,000 |
| 合 計 | | 7,768,000 |

<表5：「げたばきヘルパー」の活動内容（出典は表3と同じ）>

3)「げたばきヘルパー」への聞き取り調査の結果の概要

聞き取り調査を行った「げたばきヘルパー」は6人である。調査対象者が少人数となった背景には、まず登録している「げたばきヘルパー」は113名いるものの、実働している人数はその半数程度でしかない(社会福祉協議会の話し)、という状況がある。また栄村は広域にわたっているため、調査を行ったのは8地域のうち、社会福祉協議会、デイサービスが集中している「北信地域」1地域だけであったという理由もある。つまり6名とは、「北信地域」で活動しているヘルパーのほとんどなのである。ゆえに調査対象人数は少ないが、「げたばきヘルパー」の抱える問題のほとんどは語られたと考えることができる。

6人は全員既婚女性で、年齢は35歳から56歳。全員がホームヘルパー2級または3級の資格を持ち、2名の2級資格以外は全員が栄村社協主催の講習会で資格取得している。例外の2名は、3級は社協主催の講習会で取得したものの、2級は受講時期があわずに、それぞれ長野県生協主催の講習会と、シルバー対象の講習会で取得したという。5名がヘルパー登録を行っている。登録していない1名は自営業で、仕事の都合がつけば今後登録したいと考えているという。

| | | | | | | |
|---|-----|----|----------|------------|---------|----------|
| 1 | 42歳 | 既婚 | HP 2級・3級 | 栄村社協 | 登録していない | |
| 2 | 48歳 | 既婚 | HP 3級 | 栄村社協 | HP | 年収72000円 |
| 3 | 49歳 | 既婚 | HP 2級・3級 | 栄村社協 | HP | 月収28000円 |
| 4 | 35歳 | 既婚 | HP 2級・3級 | 2級は長野県生協で | DSとHP | 年収25万円 |
| 5 | 43歳 | 既婚 | HP 2級 | 栄村社協 | DSとHP | 月収5万円 |
| 6 | 56歳 | 既婚 | HP 2級・3級 | 2級はシルバー講習で | DSとHP | 月収55000円 |

<表6：「げたばきヘルパー」聞き取り調査結果一覧>

「げたばきヘルパー」の講習を受けた理由は、「介護の知識を得たい」「親の介護に必要になるから」という理由を挙げた人もいたが、全員が「仕事になると思ったから」と答えている。「子どもの手が離れたから働きたい」人にとっては、栄村では働く場がない。数年前まで稼働していた電機部品の工場も閉鎖し、働く場はごく限られている。

「げたばきヘルパー」の仕事が少ないので、週に2－3日、温泉施設で働いている人、ウェイトレスの仕事と兼務している人がいる。取った資格を生かすには、一番近い市である飯山市の社協で働いている人もいるという。今後若い人のためにも職の安定を図っ

てほしい、という意見があった。

登録している5名は、全員ホームヘルパーとして出勤し、またはそれに加えてデイサービスにも出勤している。収入は月収にして、6,000円から55,000円である。5万円以上の2名は、ホームヘルパーだけでなく、デイサービスにも出勤した人たちである。もうひとり、ホームヘルパーに加えてデイサービスの仕事も受けている人がいるが、月収は2万円強である。デイサービスでの仕事の回数が少ないためである。つまり、ホームヘルパーだけをやっていただけでは、収入はごく低額にならざるを得ない。利用者が絶対的に少ないからである。ホームヘルパー以外の仕事（デイサービス）をいかに多く行うかが収入のアップにつながるのである。しかし、デイサービスがあるのは調査を行った「北信地区」だけの特徴であるのだから、他の7地域では「げたばきヘルパー」の活動も収入もずっと低調のはずである。

調査を行った、デイサービスがある「北信地区」でさえ、「げたばきヘルパー」の不満は、収入が低いこと（仕事の量が少ないこと）、仕事量が少ないために効率が悪いこと（「短時間」の「1件」のために出かけていく、「げたばき」といってもごく近隣だけではないため）に集中したが、これらの問題は仕事の量が少ないことに起因している。大手の介護事業会社と比べて栄村の介護報酬が低額なわけではない。しかし利用者が少ないゆえに仕事量が少ないこと、サービス提供地域が広域にわたるために効率が悪いこと、のために結果として低賃金の仕事とならざるをえない。しかしこのような欠点があるからこそ、民間の業者ではなくて村による「げたばきヘルパー」制度を取らざるを得なかったことは前述したとおりである。

「げたばきヘルパー」の利点としては、利用者に感謝されること、自分の親等の介護の経験になること、がすべての人から語られた。

4) 介護保険の問題点

栄村の「げたばきヘルパー」が抱える問題は、まさに介護保険の矛盾を表象している。介護保険とは、介護の領域に市場を持ち込んだ制度であるが、市場が成立しない栄村のような地域では、自治体を中心となってサービスを提供せざるを得ない。結果として、女性に負わされる「介護役割」と「ボランティア性」が重視されることになる。また栄村は、ホームヘルプサービスの利用者が少ない「元気な村」ではあるが、聞き取り調査の結果から、なかなかホームヘルプサービスを利用しない高齢者の実情も明らかになった。どうにもならなくなるまで利用しない、利用したとしても夜間の利用は極力避ける、といった「家族介護」へのこだわりが根強いことである。

栄村の調査から明らかになった介護保険の問題点とは、以下のものであった。

1. 介護サービスを提供する事業者がいない過疎地の問題
2. 介護保険における安価な介護報酬
3. 誰が介護を担うのか（既婚女性の不安定な労働を受け皿にした「介護役割」）

2007年6月に明らかになった、訪問介護事業最大手コムスの介護報酬不正受給事件と介護事業からの撤退をきっかけとして、介護保険下における介護労働者の劣悪な労働条件に関心が集まった。今まで表に出にくかった問題が、不幸な事件をきっかけとして、やっと社会的な問題として取り上げられるに至ったのである。またこれに関連して、過疎地の介護サービスの在り方にも関心が寄せられた。民間事業者が参入しない過疎地では、栄村にその例を見るように、自治体を中心となってサービスを展開せざるを得ない。しかしその試みはおうおうに、地域の女性の「ボランティア精神」や働く場の少なさの上に成り立っているとも言えるからである。

介護労働に携わる人の労働条件を引き上げること、介護という価値ある仕事にふさわしい労働条件を整えることが早急に必要とされている。介護報酬の引き上げ等を内容とする介護保険の改革は、その重要な一つなのである。

< 参考資料 >

「げたばきヘルパー」栄村社会福祉協議会

「長野県栄村視察資料」長野県

高橋彦芳「低負担でも高福祉は実現できる」『WEDGE』（2006年12月号）

「小さな町の介護保険」産経新聞（2007年9月11日）、

「結いの心ー村長の夢」中日新聞（2008年1月1日～7日）